



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 058

Medio de Control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante	Laura Lizcano de Usseglio
Demandado	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia No. 001-2023 del 11 de enero de 2023, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de este circuito judicial dentro del proceso iniciado por la señora Laura Lizcano de Usseglio en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP -, que resolvió:

“PRIMERO: Declárense no probadas las excepciones de mérito planteadas por la demandada.

SEGUNDO: Niéganse las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Contra la presente decisión procede el recurso de apelación en los términos del numeral 1º del artículo 247 del CPACA.

QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia, desanótese en los libros correspondientes y archívese el expediente.”

II. ANTECEDENTES

- DEMANDA

La señora Laura Lizcano de Usseglio, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó se efectúen las siguientes declaraciones y condenas, así:

- PRETENSIONES

“PRIMERO: Se declare la **NULIDAD ABSOLUTA** de la **RESOLUCIÓN No. RDP 004483 DEL 18 DE FEBRERO DE 2020**, expedida por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia a mi poderdante.

SEGUNDO: Se declare la **NULIDAD ABSOLUTA** de la **RESOLUCIÓN No. RDP 009976 DEL 21 DE ABRIL DE 2020**, expedida por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** mediante el cual confirmó la **RESOLUCIÓN No. RDP 004483 DEL 18 DE FEBRERO DE 2020**.

TERCERO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** a título de Restablecimiento del Derecho, a reconocer y pagar a favor de mi poderdante, la Pensión de Jubilación Gracia, a partir del **05 DE JULIO DE 2001**, fecha en que adquiere su estatus jurídico de pensionado, es decir, momento en el cual cumplió con los requisitos establecidos en la ley, 20 años de servicio en la docencia oficial y 50 años de edad, en cuantía de **SETENTA Y CINCO (75%) POR CIENTO** del promedio de lo percibido por concepto de salarios y demás factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status jurídico de jubilado, es decir **SUELDO BÁSICO MENSUAL, PRIMA DE MOVILIZACIÓN, PRIMA DE NAVIDAD Y PRIMA DE VACACIONES**, de conformidad con los pronunciamientos jurisprudenciales proferidos por esta jurisdicción, junto con los reajustes legales correspondientes.

CUARTO: Que se condene a la parte demandada al cumplimiento del fallo que como resultados se profiera en el presente proceso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011, e igualmente reconozca los

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

intereses a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, tal como lo establece el artículo 192 ibídem.

QUINTO: CONDENAR a la demandada al pago de la **INDEXACIÓN** ordenando la actualización del valor que resulte por mesadas pensionales atrasadas, aplicando para tal fin la variación de índices de precios al consumidor certificado por el DANE.

SEXTO: CONDENAR a la demandada a que, si no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 195 numeral 4° de la Ley 1437 de 2011, realice el pago con el interés moratorio a la tasa comercial.

SÉPTIMO: Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada teniendo en cuenta que la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia No. C 539 de 1999, declaró inexecutable el inciso 2° numeral 1° del artículo 392 del C.P.C; dando lugar a que las entidades estatales puedan ser condenadas en costas con base en el principio de igualdad. Igualmente, se condene a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.”

- **HECHOS**

La parte demandante fundamenta sus pretensiones en los hechos que a continuación se sintetizan así:

Inicia manifestando que la señora Laura Lizcano de Usseglio nació el 5 de julio de 1951 y adquirió el estatus de pensionada el cinco (5) de julio de 2001. Prestó sus servicios como docente desde el nueve (9) de enero de 1972 hasta el primero (1°) de febrero de 2007, acreditando así, 21 días 11 meses y 34 años de servicio.

Informa que el día tres (3) de diciembre de 2019, solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP- el reconocimiento de la pensión gracia, petición que fue resuelta de forma negativa mediante resolución No. RDP 004483 del 18 de febrero de 2020. Dicho acto administrativo fue objeto de recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos por medio de la Resolución No. 009976 del 21 de abril de 2020.

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

- NORMAS VIOLADAS

Manifiesta que con la expedición del acto administrativo acusado se infringieron las siguientes disposiciones constitucionales:

Constitución Política: Arts.1, 2, 4, 5, 13, 46, 48 y 53.

Código Civil: art.25 y 27

Ley 91 de 1989. Artículo 15

Ley 114 de 1913: art.1° y 3°.

Ley 4 de 1992.

Ley 60 de 1993

Ley 115 de 1994 art. 25, 53 y 58.

- CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte actora indica en el libelo demandatorio que los actos administrativos atacados incurren en los siguientes vicios, a saber:

Violación de la Constitución Política

Al respecto sostiene, en general, que los actos administrativos acusados desconocen los derechos que le corresponde a la actora.

Violación de la Ley

Considera que los actos administrativos demandados vulneraron las leyes anteriormente citadas, toda vez que: **(i)** los actos desconocieron el hecho que la actora se encontró inmersa dentro del proceso de nacionalización que comenzó con la Ley 43 de 1945 y terminó el 31 de diciembre de 1980; **(ii)** La ley 91 de 1989 conservó el carácter de nacionalizado a quienes tuvieran para la época de la nacionalización la vinculación con el municipio, departamento o distrito como lo es el caso bajo estudio y **(iii)** la UGPP estaba en la obligación de reconocer la pensión gracia a la actora por encontrarse acreditados los 20 años de servicio de docencia oficial de carácter departamental y el cumplimiento de los 50 años de edad.

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Falsa motivación

En lo que concierne a este cargo, sostiene que con la expedición de los actos administrativos acusados se vulneró el principio de seguridad jurídica, toda vez que las pruebas allegadas al plenario evidencian que la vinculación de la actora se realizó a través de nombramientos departamentales. Reitera el hecho que la actora reúne la totalidad de los requisitos para ser beneficiaria del reconocimiento de la pensión gracia.

Violación de la Ley 114 de 1913 y la Ley 91 de 1989

Sobre este punto, la parte no realiza explicación alguna respecto al cargo alegado, simplemente se limita a realiza un recuento normativo respecto a los requisitos establecidos para acceder a la pensión gracia.

- CONTESTACIÓN

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

El apoderado de la UGPP señaló que se opone a las pretensiones de la demanda por carecer de argumentos fácticos y jurídicos que permitan ser procedentes, razón por la cual, solicita se nieguen en su totalidad, se absuelva a la entidad y se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandante.

Como argumentos de defensa, expone en síntesis lo siguiente:

Inicia manifestando que se encuentra probado que la señora Laura Lizcano de Usseglio nació el 5 de julio de 1951, por lo que la edad de 50 años los cumplió en el año de 1991, y cuenta actualmente con 68 años de edad. Precisa que, de los documentos contenidos en los antecedentes administrativos, se constata que desde el 20 de abril de 1976 hasta el día 1° de febrero de 2007, la actora estuvo vinculada como docente nacional. Por lo que de conformidad con las normas que regulan la materia, la actora no cuenta con los veinte (20) años en la docencia oficial de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado teniendo en cuenta

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

que para acceder a la prestación solicitada no es posible computar tiempos de servicio del orden nacional ni los desempeñados en cargos de carácter administrativo total o parcialmente.

Explica que de conformidad con la sentencia C- 084 de 1999, el derecho a la pensión gracia solo fue respetado por la Ley 91 de 1989, para aquellos docentes oficiales (territoriales o nacionalizados), que hubiesen adquirido los requisitos para acceder a tal prestación (conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933) antes de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, lo cual presupone una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980.

En sentencia C-489 de 2000, la Corte Constitucional precisó respeto a la pensión gracia solo para los docentes oficiales (territoriales y nacionalizados) que hayan causado el derecho antes del 29 de diciembre de 1989 (vigencia de la Ley 91 de 1989), lo que conlleva una vinculación de permanencia al 31 de diciembre de 1980, de aproximadamente 11 años.

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP al estudiar las nuevas subreglas para el reconocimiento de la pensión gracia, estimó, que (i) los docentes nacionales financiados con recursos del situado fiscal entre los años 1968 a 1989 o en cualquier otra época, no pueden acceder al reconocimiento de la pensión gracia, y (ii) los docentes territoriales y nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, que a ésta última fecha hayan prestado como mínimo 11 años de servicio en esas modalidades, y que completen, los 20 años requeridos en cargos igualmente territoriales o nacionalizados y los 50 años de edad, antes del 29 de diciembre de 1989, (fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1988), tendrán derecho al reconocimiento de la pensión gracia

Al confrontar lo indicado previamente con el caso en estudio, concluyó que: (i) la actora al 29 de diciembre de 1989 fecha de la expedición de la Ley 91 de 1989, ni siquiera acreditó 11 años de servicio, pues según el demandante tan solo empezó a laborar en el año 1975, lo que denota que para el 31 de diciembre de 1980 y sin hacer operaciones aritméticas, es claro que contaba con menos de 5 años de servicios y (ii) la actora laboró al servicio del Estado por más de 20 años como docente con vinculación NACIONAL, y los tiempos de servicios los desarrolló en

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

establecimientos educativos del orden nacional, razón por la cual no hay lugar el reconocimiento y pago de la prestación económica solicitada.

Finalmente, como excepciones de fondo propuso las siguientes: prescripción, prescripción de la acción ordinaria, inexistencia del derecho, por no tener derecho a la pensión gracia y cobro de lo no debido y declaratoria de otras excepciones.

- SENTENCIA RECURRIDA

El Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia No. 0013-22 de fecha nueve (9) de febrero de 2022, negó las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes consideraciones:

Señaló que el problema jurídico consistía en establecer si procede la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. RDP 004483 del 18 de febrero del 2020 y RDP 009976 del 21 de abril del 2020, a través de los cuales la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social- UGPP, negó el reconocimiento y pago de pensión gracia a la demandante Laura Lizcano de Usseglio.

Luego de analizado el material probatorio, la normatividad y la jurisprudencia aplicable al caso en concreto, el juez de instancia concluyó que se encuentra acreditado que la señora Laura Lizcano de Usseglio prestó sus servicios docentes “régimen nacional” al departamento del Caquetá, según certificado No.6059 de 4 de noviembre de 2014 , entre el 1 de enero de 1972 hasta el 21 de abril de 1974 y dese el 22 de abril de 1974 hasta el 31 de enero de 1975, siéndole aceptada la renuncia a partir del 1 de febrero de 1975. Además, los salarios le fueron cancelados con recursos del situado fiscal, como se indica en constancia de 2 de agosto de 2019.

Posteriormente, prestó servicios como profesora de primaria en la Escuela Flowers Hill de la Isla de San Andrés, en el lapso comprendido entre el 1 de febrero de 1975 hasta el 31 de enero de 1976 y en la Institución Educativa Sagrada Familia de San Andrés Isla, desde el 20 de abril de 1976 hasta el 1 de febrero de 2007, conforme

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

indica el Certificado Consecutivo No.1.07614 , con un tipo de vinculación nacional, según Resolución No.001 de 10 de enero de 1976, siendo aceptada la renuncia por Decreto 0447 de 18 de diciembre de 2006. Conforme a lo anterior, consideró el juez, que contrario a las manifestaciones del apoderado actor, dentro del plenario no existe prueba proveniente de la respectiva autoridad nominadora que certifique de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encontraba sometida la docente oficial era de carácter territorial, toda vez que los documentos allegados dan cuenta de que cada una de las vinculaciones fue del orden nacional.

El juez concluyó que la señora Laura Lizcano de Usseglio cumplió con el requisito de edad, ya que nació el 5 de julio de 1951. Sin embargo, respecto del requisito del tiempo de servicio, precisó que, si bien estuvo vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 al servicio docente, según lo certificado por las entidades nominadoras, todo el tiempo de servicio prestado lo hizo con vinculación nacional, por lo que no cumple con el requisito establecido en la Ley 91 de 1989, para que proceda el reconocimiento de la pensión gracia solicitada.

- RECURSO

La parte demandante sustenta su inconformidad con el fallo recurrido en los siguientes argumentos, en síntesis:

Inicia manifestando que el Juez de instancia estableció la vinculación de la actora con fundamento en los certificados allegados al expediente sin tener en consideración lo consignado en el artículo 1º de la Ley 91 de 1989, noma que establece una definición legal para determinar el carácter de vinculación de los docentes oficiales. Tampoco se tuvo en cuenta lo consignado en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

Sostiene que en el caso concreto los actos administrativos de nombramiento de la actora, es decir, la Resolución No. 004 del 01 de enero de 1972, Resolución No. 058 del 28 de abril de 1974, Resolución No. 002 del 28 de enero de 1975 y la Resolución No. 001 del 10 de enero de 1976 deben ser analizados en relación a la luz del mandato del artículo 10 de la Ley 43 de 1975, como la autorización de la creación de la plaza docente, más no como una vinculación de carácter nacional. Ello en razón a que estos actos administrativos cumplen con los requisitos

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

establecidos en el inciso tercero del artículo 1º de la Ley 91 de 1989, ya que los gastos generados fueron cubiertos con cargo del propio presupuesto.

Finalmente explica que durante el período comprendido entre el 9 de enero de 1972 al 01 de febrero del 2007, es una vinculación de carácter nacionalizada, y es que así lo indica tanto la constancia laboral expedida por el Gobernador del Caquetá en fecha 2 de agosto del 2019, y la certificación laboral No. 519 expedida por el Departamento Archipiélago de San Andrés, de fecha 22 de mayo de 2019, al corroborarle al despacho que los salarios cancelados a la Sra. Laura Lizcano de Usseglio, durante el periodo comprendido entre el 09 de enero de 1972 al 01 de febrero del 2007, fueron con recursos del situado fiscal.

- ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Único Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, profirió sentencia No.001 del 11 de enero de 2023.

La parte demandante interpuso recurso de apelación dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el cual fue concedido mediante providencia No. 001-23 del 13 de abril de 2023

Mediante auto No.056 del 26 de junio de 2023, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes guardaron silencio dentro de la oportunidad procesal.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro de la oportunidad procesal.

IV. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Corresponde a la Sala, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia No. 001-2023 del 11 de enero de 2023, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en virtud de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

- PROBLEMA JURIDICO

Para el efecto, se determinará si la señora Laura Lizcano de Usseglio tiene derecho a que le sea reconocida la pensión gracia en los términos de la Ley 114 de 1913 como lo alega el apelante, o, si por el contrario, corresponde confirmar la sentencia recurrida que negó las pretensiones de la demanda, dejando incólume el acto administrativo demandado por medio del cual se negó el reconocimiento de la pensión gracia solicitada. Para ello, es necesario determinar si los tiempos de servicio prestados fueron a través de vinculación territorial o nacionalizada o, por el contrario, como lo alega la demandada de carácter nacional.

Actos administrativos demandados

- Resolución No. RDP 004483 del 18 de febrero de 2020, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de la actora.
- Resolución No. RDP 009976 del 21 de abril de 2020, proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP por medio de la cual se confirmó la Resolución No. RDP 004483 de 2020.

- TESIS

La Sala sostendrá la tesis que no se encuentra acreditado el requisito del tiempo de servicio mediante vinculación como docente territorial o nacionalizado que establece la norma como elemento necesario para ser beneficiario del reconocimiento de la pensión gracia solicitada; en razón de lo cual, la sentencia apelada será confirmada íntegramente por esta Corporación.

- **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Aspectos generales de la pensión gracia.

La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a devengar una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los aspectos regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas¹.

Dicha normatividad, estipuló la pensión gracia como una prestación excepcional en beneficio de los maestros de las escuelas primarias oficiales por servicios prestados a los Departamentos y a los Municipios, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la mencionada ley:

“Artículo 1: Los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, de conformidad con las prescripciones de la presente ley.

Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
2. **(Derogado por la Ley 45 de 1913).**
3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento

4. **Que observe buena conducta.**
5. **(Derogado artículo 8 Ley 45 de 1913).**
6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

¹ Consejo de Estado sentencia de 06 de agosto de 2009 Consejero ponente Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Rad. No. 25000-23-25-000-2006-03436-01(0019-09)

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Posteriormente con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleados, como profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública que presten sus servicios en colegios departamentales o municipales, y a los maestros que hubieran completado los servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

En este orden, a partir de la Ley 114 de 1913, los maestros de escuelas primarias oficiales tuvieron derecho a percibir simultáneamente pensión nacional y departamental, prerrogativa que en los términos de las leyes antes citadas, se hizo extensiva a empleados y profesores de escuelas normales, inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 73 de 1975 se inició el proceso de nacionalización de la educación y en razón a ello, se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos, municipios, intendencias y las comisarías, el cual culminó en el año 1980, es decir que, a través de este proceso, los docentes pasaron de estar a cargo de los departamentos y municipios a estar a cargo de la Nación, surgiendo lo que se conoce como “docente nacionalizado”.

Luego con la expedición de la Ley 91 de 1989, se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, además se regula lo relacionado con las prestaciones de los docentes sujetos a la nacionalización. Dicha norma consagró lo siguiente:

“Artículo 15 A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1o. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley. (...)”

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

2o. Pensiones.

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social, conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”.

La norma citada consagró un tratamiento especial o un régimen de transición para aquellos docentes territoriales (los cuales estaban a cargo de los departamentos y municipios) que fueron sujetos a la nacionalización en virtud de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, que tenían la expectativa de obtener la pensión de gracia.

Nociones de situado fiscal.

Sobre el concepto de situado fiscal, la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-11-2018 de fecha 21 de junio de 2018² enseña que el Acto Legislativo No. 1 de 11 de diciembre de 1968, modificadorio, entre otros, del artículo 182 de la Constitución Política de 1886, consagró lo siguiente:

“Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

² Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda sentencia del 21 de junio de 2018 Rad. No. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

En este orden, la Ley 46 de 1971 para desarrollar el componente normativo previsto en el acto legislativo reformativo del artículo 182 de la Constitución Política de la época, dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 1º. A partir de 1973, en la Ley de Presupuesto para ese año, se apropiará como mínimo el trece por ciento (13 %) de los ingresos ordinarios de la Nación, para ser distribuido entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, en la forma que esta Ley determina. El porcentaje será de catorce por ciento (14%) en 1974 y de quince por ciento (15%) en 1975. El valor total de esa apropiación se denomina “Situado Fiscal”.

A partir de 1973 cada una de las entidades territoriales recibirá por concepto de Situado Fiscal por lo menos una suma igual a la que reciba en 1972 por motivo de transferencias para gastos de funcionamiento de educación primaria y salud pública, de las que en esta Ley se destinan a ser entidades con el Situado Fiscal.

El Gobierno, a través de los proyectos de ley de presupuesto, procurará incrementar el porcentaje señalado en el inciso 1o. en cada una de las vigencias posteriores a 1975, si los ingresos corrientes de la Nación aumentaren en más de un quince por ciento (15%) anual, con relación al promedio de los tres años anteriores, hasta un máximo de dos por ciento (2%) en cada vigencia, y sin que el Situado Fiscal sobrepase nunca el veinticinco por ciento (25%) de dichos ingresos ordinarios.

PARÁGRAFO. Esta participación será pagada por la Nación a las entidades beneficiadas normal y periódicamente dentro de cada vigencia, en la forma que adelante se indica.

La versión original del artículo 356³ de la Carta Política de 1991 definió el situado fiscal como «el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena[,] Santa Marta [y Barranquilla], para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen», destinados a «financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños».

3.4.2.1. Naturaleza jurídica de los recursos cedidos por la Nación a las entidades territoriales durante la vigencia del situado fiscal en la Constitución Política de 1991.

(...)

Conforme a los lineamientos constitucionales previstos en el texto original del artículo 356 de la Carta Política, y los establecidos por el legislador en

³ Modificado por el Acto legislativo 1 de 1993, en el sentido de incluir a Barranquilla entre los distritos especiales beneficiarios del situado fiscal.

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

la Ley 60 de 1993 (artículo 9), no existe duda de que la fuente de los recursos que conforman el **situado fiscal** la constituye los **ingresos corrientes de la Nación**, llámense tributarios o no tributarios.

Surge entonces como pregunta obligada establecer: ¿si en virtud de la cesión del porcentaje que hace la Nación de sus ingresos corrientes a las entidades territoriales, por mandato del **situado fiscal**, una vez incorporados dichos recursos al presupuesto local, cambia su naturaleza? Esto es, ¿deben ser considerados como de propiedad de los referidos entes?

Para resolver la cuestión planteada, necesariamente se debe recurrir a los conceptos de **descentralización** y **autonomía territorial**, cuya diferencia ha sido definida por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera:

[...] La descentralización ha sido caracterizada como la técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado de libertad. Su finalidad es la eficiencia de la administración y su objeto son las funciones de naturaleza administrativa en cabeza de las entidades territoriales.

Por otro lado, la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por su puesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el legislador, éste en todo caso no puede vaciar el núcleo de la autonomía.⁴ [...] ⁵

De igual forma, en lo que respecta al sub lite, se precisa que la jurisprudencia ha previsto como núcleo esencial de la autonomía, el derecho que le asiste a las entidades territoriales a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales, de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 287 (numerales 3 y 4) de la Constitución Política. Veamos:

Para hacer efectiva la descentralización y la autonomía, la Constitución previó una amplia gama de recursos dirigidos a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, pues sólo de esta forma podrían cumplir los amplios cometidos que les encargó el constituyente. En otras palabras, para los constituyentes de 1991 era claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones —mayores— que les fueron atribuidas y que impactan directamente en la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza. Esta preocupación

⁴ «Ver sentencia C-534 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz».

⁵ Sentencia C-10 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. También se puede consultar la sentencia C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Varón.

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

quedó expresamente plasmada en el artículo 356 C.P., según el cual “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.⁶

A partir de los anteriores conceptos jurisprudenciales, es factible colegir que el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación **cedido** a las entidades territoriales con motivo del **situado fiscal** (artículo 356 de la Carta Política) una vez ingresa al presupuesto local pasa a ser de propiedad exclusiva de dichos entes, lo cual da sentido al postulado constitucional ratificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 20077, según el cual «No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas» (se subraya), tal como lo ha entendido la doctrina especializada en la materia:

La participación en las rentas de la Nación implica, de otra parte, que a las entidades territoriales, y en este caso concreto a los Departamentos y Distritos, se les transfieran determinados recursos que, como tales, entran a formar parte de su patrimonio y rentas⁷. Esto quiere decir que, si bien los recursos son originalmente de la Nación, en virtud de la cesión pasan a ser de propiedad exclusiva de las respectivas entidades territoriales, con las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares [artículo 362 de la CP], aún cuando con las limitaciones de destinación y utilización que la Constitución y la ley precisen.

[...]

f) Los recursos cedidos son de propiedad de las entidades territoriales beneficiarias y, como tales, deben ser administrados por ellas, aunque en los términos señalados por la Constitución y la ley.

Los recursos del situado fiscal ingresan como elemento del patrimonio y rentas de los Departamentos y Distritos y, por consiguiente, tienen sobre ellos la capacidad de disposición y administración. Sin embargo, no se trata de una autonomía absoluta, pues además de la obligación de destinación específica, la ley está autorizada para fijar condiciones para la prestación de los respectivos servicios, de donde se pueden derivar también restricciones para la ejecución de los recursos [artículo 356 de la CP] y, en general, para fijar límites a esa independencia de gestión [artículo 287].⁸

(...)

Por lo anterior, fuerza concluir que los recursos del situado fiscal que otrora cedía la Nación a las entidades territoriales, no obstante, su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad

⁶ Idem.

⁷ «Esto por cuanto, como es sabido, nuestra organización institucional reconoce la independencia relativa de la Nación y de las entidades territoriales, uno de cuyos rasgos principales es la autonomía patrimonial, por cuanto [,] tanto aquellas como estas tienen sus propios bienes y rentas».

⁸ MONCAYO C, Victor Manuel —profesor de la Universidad Nacional de Colombia—. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, SITUADO FISCAL Y PARTICIPACIONES PARA LA INVERSIÓN SOCIAL. Descripción, explicación y análisis del régimen jurídico de la Ley 60 de 1993. Trabajo publicado por la unidad administrativa especial de desarrollo territorial del Departamento Nacional de Planeación en 1994, p. 33.

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

exclusiva de los referidos entes territoriales, como sus titulares directos, por mandato de la propia Carta⁹, sin importar las limitaciones de destinación específica a que estaban sujetos.

Por lo anterior, fuerza concluir que los recursos del situado fiscal que otrora cedía la Nación a las entidades territoriales, no obstante, su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes territoriales, como sus titulares directos, por mandato de la propia Carta¹⁰, sin importar las limitaciones de destinación específica a que estaban sujetos.

Conforme a la sentencia de unificación citada, se tiene que los recursos cedidos por la Nación a los entes territoriales, una vez se incorporen al presupuesto de estos últimos pasan a ser de propiedad de los referidos entes, es decir, dejan de ser recursos de la Nación para ser recursos de los respectivos entes territoriales.

3.4.3 Fondos educativos regionales (FER).

Respecto a su creación, funcionamiento y recursos a administrar la sentencia de unificación ya citada, CE-SUJ-SII-11-2018 de fecha 21 de junio de 2018¹⁰, ha señalado lo siguiente:

El Gobierno Nacional a través del Decreto No. 3157 del 26 de diciembre 1968¹¹ creó en cada uno de los departamentos y en el Distrito Especial de Bogotá los fondos educativos regionales (FER) con la finalidad de atender el sostenimiento y expansión de los servicios educativos en planteles oficiales de educación elemental, media y carreras intermedias.¹²

Dichos fondos eran financiados con bienes o recursos aportados tanto por la Nación como por las entidades territoriales (recursos que debían manejarse de forma separada), de cuya administración se encontraba a cargo de las autoridades de los respectivos entes territoriales.

Con posterioridad, se estipuló que los recursos del situado fiscal transferidos a las entidades territoriales, a que se hace referencia en el artículo 5.º de la Ley 46 de 1971¹³, destinados para gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria, debían ser administrados por los fondos educativos regionales.

Luego, con la expedición de la Ley 43 de 1975 se inició el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria que prestaban las entidades territoriales, cuya consecuencia inmediata derivó en que la Nación debía asumir en un plazo máximo de cinco (5) años —comprendidos entre el 1.º

⁹ Léase el texto original del artículo 356 de la Constitución Política de 1991.

¹⁰ Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda sentencia del 21 de junio de 2018 Rad. No. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)

¹¹ Por medio del cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la Nación

¹² Artículo 29 del Decreto No. 3157 de 1968

¹³ «Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional»

de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1980— la totalidad de los gastos de funcionamiento que en materia educativa ocasionaban y sufragaban los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y las comisarías.

Asimismo, en el artículo 6 de la referida Ley 43 de 1975 se dispuso que los recursos para atender el aludido proceso de nacionalización serían administrados por los fondos educativos regionales, con sujeción a los planes que en su momento debía establecer el Ministerio de Educación Nacional.

Posteriormente, el Decreto 102 de 1976 descentralizó en los fondos educativos regionales la administración de los planteles nacionales de educación, con la aclaración que los cargos docentes y administrativos de esas escuelas continuaban sometidos al régimen salarial y prestacional del orden nacional (artículo 12).

Por su parte, la Ley 24 de 1988¹⁴ (modificada por la Ley 29 de 1989), además de asignar a los representantes legales de las entidades territoriales las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general, administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados (artículo 54), delegó en aquellos servidores la administración de los fondos educativos regionales, bajo la supervisión de un delegado del Ministerio de Educación Nacional, y estableció que dichos fondos debían manejar «separadamente los recursos que la Nación y la entidad territorial respectiva destinen a la educación» (artículo 60).

Por otro lado, el Decreto 525 de 1990, reglamentario de la referida Ley 24 de 1988, definió los fondos educativos regionales como «entes de administración financiera y mecanismo de pago del sistema educativo a nivel regional» (artículo 71), dotados con presupuesto propio, cuyos recursos económicos asignados, al igual que su contabilidad, debían ser manejados «separadamente de los de la entidad territorial» (artículo 72).

En ese orden, entre las funciones más relevantes asignadas al delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional en los fondos educativos regionales se destacan las contenidas en los numerales 8 y 15 del artículo 73 del Decreto 525 de 1990, atinentes a «[r]efrendar los actos administrativos del nominador u ordenador del gasto que afecten el presupuesto del Fondo Educativo Regional» y «[c]ertificar la vacancia de los cargos y refrendar la disponibilidad correspondiente, para los nombramientos y demás novedades de personal que efectúe la autoridad nominadora y que afecten los recursos del presupuesto».

Seguidamente, con la expedición de la Ley 60 de 1993¹⁵, los fondos educativos regionales fueron incorporados a la estructura administrativa de los departamentos y distritos (artículos 3.º, numeral 5; y 4.º, numeral 1), previo cumplimiento de los requisitos allí establecidos (artículos 14 y 15), para atender las exigencias que el constituyente de 1991 previó en el artículo 356 de la Carta

¹⁴ «[P]or la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones».

¹⁵ «[P]or la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones»

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Política, relativas al situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que debía ser cedido a los departamentos y distritos, destinado a financiar la educación —tema que nos ocupa— y la salud.

En el mismo sentido, el artículo 179 de la Ley 115 de 1994¹⁶ dispuso que los fondos educativos regionales «harán parte de la estructura de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales respectivas, o de los organismos que hagan sus veces en los términos establecidos en la Ley 60 de 1993», y le asignó como funciones, entre otras, (i) pagar los salarios del personal docente y administrativo de la educación; (ii) administrar financieramente los recursos del situado fiscal previstos en la Ley 60 de 1993 y los demás recursos que convengan con la Nación y las entidades territoriales; y (iii) atender y tramitar las solicitudes de prestaciones sociales del personal docente del servicio educativo estatal para que sean pagadas con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con la Ley 91 de 1989 y sus normas reglamentarias.

Conclusiones preliminares: reglas de unificación.

La sentencia de unificación No. CE-SUJ-SII-11-2018 del 21 de junio de 2018 señaló las siguientes reglas de unificación:

i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante, su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados¹⁸, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las

¹⁶ «Por la cual se expide la Ley General de Educación».

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de **la junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —**situado fiscal**— cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**.

- **CASO CONCRETO**

Realizadas las anteriores precisiones legales y jurisprudenciales, procede la Sala a verificar conforme al material probatorio obrante, si a la demandante le asiste o no derecho a que se le reconozca la pensión gracia. Para ello, se procederá a analizar en específico el tipo de vinculación que ostentó la parte actora.

Obran en el proceso, entre otros, los siguientes documentos:

SIGCMA

1. Formato único para la expedición de certificado de historial laboral expedido por la Secretaría de Educación de Caquetá de fecha 24 de julio de 2019 Consecutivo No. 3468, en el cual se indica que la actora Laura Lizcano de Usseglio laboró como docente en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 1972 hasta el 1° de febrero de 1975, con vinculación de carácter nacional.
2. Resolución No. 058 del 28 de abril de 1974, por medio de la cual se acepta una renuncia.
3. Resolución No. 003 del 1° de febrero de 1974, por medio de la cual se ratifican unos nombramientos, se nombra personal por nuevos cargos y reemplazos para varios renunciantes.
4. Formato único para la expedición de certificado de historia laboral expedición de certificado de historial laboral expedido por la Secretaría de Educación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha 18 de octubre de 2018 Consecutivo No.1706, en el cual se indica que la actora Laura Lizcano de Usseglio laboró como docente en el periodo comprendido entre el 20 de abril de 1976 al 1° de febrero de 2007, con vinculación de carácter nacional.
5. Resolución No. 21854 del 17 de diciembre de 1987 por la cual se ratifican unas novedades.
6. Certificación expedida por la Coordinadora de Nómina de la Gobernación de Caquetá de fecha dos (2) de agosto de 2019 por medio de la cual se indica que los salarios de la actora fueron cancelados con recursos del situado fiscal, girados por el Ministerio de Educación Nacional.
7. Certificado No. 519 del 22 de mayo de 2019 expedido por la profesional universitaria del área de talento humano de la secretaría de educación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por medio del cual se acepta la renuncia al cargo de la hoy actora. Y se indica lo siguiente:

“La docente fue de **vinculación nacional** y desde su fecha de ingreso los recursos para el pago de los salarios se transferían del Ministerio de Educación Nacional al fondo educativo Departamental (Antiguo FER) por situado fiscal y a partir del año 2001 con la ley 715 los recursos se asignan por el sistema General de Participaciones al Departamento Archipiélago.”

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

8. Certificado de tiempo de servicio No. PENG-026/2001 expedido por la Coordinación de Educación del Caquetá, de fecha 21 de mayo de 2001 por medio del cual se señalan los tiempos de servicio presentados por la hoy actora a dicho ente territorial. Igualmente señala la certificación que la actora Laura Lizcano de Usseglio fue nombrada docente con vinculación **nacional**.
9. Certificado expedido por el Vicariato apostólico, coordinador de educación nacional en San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha 29 de junio de 2001, en el cual se indica que la docente Laura Lizcano de Usseglio prestó sus servicios como profesora de primaria en la escuela Flowers Hill durante el periodo comprendido entre 1° de febrero de 1975 al 31 de enero de 1976.

Análisis de las pruebas

Conforme al material probatorio antes relacionado, se encuentra acreditado lo siguiente:

De la vinculación como docente y tiempo de servicio

La señora Laura Lizcano de Usseglio nació el cinco (5) de julio de 1951, cumpliendo así los 50 años de edad el día 25 de julio de 2001.

Existen dentro del plenario varias pruebas respecto de la vinculación de la actora como docente de primaria y secundaria en diversas instituciones educativas como son: Escuela Mixta Puerto Manrique, Colegio Cristo Rey Puerto Manrique, Colegio Acevedo y Gómez, Puerto Rico, del Departamento de Caquetá y, posteriormente, en la Escuela Flowers Hill e Institución Educativa Sagrada Familia del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Para una mejor comprensión sobre la vinculación de la docente, se tiene el siguiente cuadro:

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
 Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
 Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
 Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Plantel Educativo	cargo	Resolución y/o Certificado	Desde			Hasta		
			dd	mm	aa	dd	mm	aa
Escuela Mixta- Puerto Manrique	Docente Primaria	004 del 01/01/1972	1	1	72	31	12	72
Colegio Cristo Rey- Puerto Manrique	Docente secundaria	003 del 01/01/1973	1	1	73	31	12	73
Colegio Cristo Rey- Puerto Manrique	Docente secundaria	21/05/2001	1	1	74	31	12	74
Colegio Acevedo y Gómez- Puerto Rico	Docente secundaria	058 del 28/04/1974	22	4	74	31	12	74
Colegio Acevedo y Gómez- Puerto Rico	Directora Secundaria	21/05/2001	1	1	75	31	1	75

Plantel Educativo	Cargo	Resolucion y/o Certificado	Desde			Hasta		
			dd	mm	aa	dd	mm	aa
Escuela Flowers Hill	Docente primaria	29/01/2001	1	2	75	31	1	76
Institución Educativa Sagrada Familia	Docente de secundaria	001 del 10/01/1976	20	4	76	1	2	07

Conforme se observa en el cuadro de resumen, elaborado con base en las certificaciones allegadas por las partes, se puede concluir que la actora Laura Lizcano de Usseglio prestó sus servicios como docente por un periodo de 34 años, 9 meses y 19 días.

Ahora bien, respecto al tipo de vinculación que sostuvo la demandante durante el tiempo de servicio antes relacionado, el cual, es objeto central de debate en esta instancia procesal, se hace necesario precisar lo siguiente:

Como es sabido, la Ley 91 de 1989 estableció y definió las categorías de docentes oficiales así: personal nacional, personal nacionalizado y personal territorial. En el artículo primero consagra:

ARTÍCULO 1. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

En este punto no es necesario realizar pronunciamiento alguno respecto a los docentes nacionales, teniendo en cuenta que es claro que dicho personal no es objeto de reconocimiento de la pensión gracia.

En lo concierne al personal nacionalizado y territorial, el Consejo de Estado en sentencia de unificación indicó lo siguiente:

Se entiende por personal nacionalizado (i) aquel que siendo territorial antes del 1° de enero de 1976 fue objeto del proceso de nacionalización iniciado con la expedición de la ley 43 de 1975; y (ii) los que a partir de esa fecha se hayan vinculado a una plaza de aquellas que fueron nacionalizadas en virtud, también, del aludido proceso adelantado por la norma en cuestión (Ley 43 de 1975)

Entre tanto, debe entenderse por personal territorial el vinculado por entidades de ese orden a partir del 1° de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la ley 43 de 1975; esto es, que la plaza a ocupar haya sido creada de forma exclusiva por el ente local y los gastos que esta genere se cubran con cargo a su propio presupuesto.

La parte demandante sostiene que el tipo de vinculación de la docente Laura Lizcano fue de carácter nacionalizado, en razón a que los actos de nombramiento deben analizarse - en su parecer - a la luz del artículo 10° de la Ley 43 de 1975 como creación de una nueva plaza de docente con cargo del propio presupuesto.

ARTÍCULO 10.- En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.

En este punto, entiende la Sala que la apelante hace referencia a que los nombramientos de la actora fueron realizados en una plaza de aquellas que fueron nacionalizadas. Sin embargo, esta situación no fue acreditada dentro del plenario. Las pruebas allegadas al expediente no soportan las afirmaciones realizadas por la

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

parte, puesto que: (i) algunos de los actos de nombramiento allegados se encuentran ilegibles, siendo imposible determinar el tipo de vinculación y la categoría de la plaza a ocupar, (ii) los actos de nombramiento legibles allegados, no permiten identificar el tipo de vinculación de la actora, es decir, si es de carácter, nacional, nacionalizado o territorial, ni tampoco la plaza a ocupar y (iii) tal como lo señaló el Juez de instancia en su momento, los certificados allegados tanto por los nominadores anteriormente citados, como los formatos únicos para la expedición de certificado de historial laboral consecutivo Nos. 3468 y 1706 claramente indican que la vinculación de la actora fue de carácter nacional.

Por lo anterior, no se cuenta con elementos probatorios que puedan conducir a realizar un análisis distinto al respecto. Se reitera, las pruebas allegadas al proceso son claras en indicar que la docente Laura Lizcano prestó sus servicios al Departamento de Caquetá y al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en las instituciones antes mencionadas ostentando una vinculación de carácter nacional. Al plenario no fue allegada prueba alguna que refutara dicha conclusión.

En relación con el argumento de la parte, en el sentido que los recursos por medio de los cuales fueron canceladas las acreencias de la actora provienen del situado fiscal, circunstancia que a su juicio categoriza su vinculación como nacionalizada, ha de recordarse que, lo relevante para definir el reconocimiento de la pensión gracia, no es el origen de los recursos, puesto que el pago de las acreencias de los docentes nacionales también proviene del situado fiscal. Esta es la razón por la cual, tal como lo señaló la jurisprudencia citada el origen de los recursos con que se cancelaron las acreencias de los docentes no es factor determinante para establecer la vinculación ya sea nacional, nacionalizada o territorial.

En este orden de ideas, para la Sala, tal como lo indicó el juez de instancia en su momento, no se encuentra acreditado el cumplimiento de la totalidad de los requisitos que la ley y la jurisprudencia han señalado para el reconocimiento de la pensión gracia a favor de la demandante, en particular que las plazas que ocupó hubieran sido de carácter territorial o nacionalizada, siendo así imperioso disponer la confirmación de la sentencia recurrida.

- CONDENA EN COSTAS

La Sección Segunda, Subsección A del H. Consejo de Estado, en providencia del 7 de abril de 2016, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas, con base en los siguientes argumentos:

1. El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» –CCA- a uno «objetivo valorativo» –CPACA-.
2. Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
3. Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
4. La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
5. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
6. La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP14, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

7. Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Teniendo en cuenta las anteriores reglas, en el presente caso no se condenará en costas a la demandante, toda vez que, si bien resultó vencida en el proceso de la referencia, se trata del extremo vulnerable, además de que la participación de la entidad demandada si bien fue oportuna, no revistió mayor complejidad.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia No. 001-2023 del 11 de enero de 2023, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por los motivos antes expuestos.

SEGUNDO: No hay condena en costas.

TERCERO: Por Secretaría devuélvase el expediente al juzgado de origen. Desanótese en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadore de este Tribunal.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00088-01
Demandante: Laura Lizcano de Usseglio
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-33-33-001-2020-00088-01)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018